

University of Groningen

De Nederlandse omgevingsvergunning ontrafeld

de Graaf, K.J.; Tolsma, H.D.

Published in:
Milieu- en Energierecht

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:
2014

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):
de Graaf, K. J., & Tolsma, H. D. (2014). De Nederlandse omgevingsvergunning ontrafeld. *Milieu- en Energierecht*, 17(3), 227-238.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

De Nederlandse omgevingsvergunning ontrafeld

Prof. dr. K.J. de Graaf en Dr. H.D. Tolsma¹

I.	INLEIDING	228
II.	WABO: SCHETS VAN DE POLITIEKE CONTEXT	228
III.	VAN 25 TOESTEMMINGEN NAAR ÉÉN OMGEVINGSVERGUNNING	229
	A. Het bundelen van de oude toestemmingsstelsels	229
	B. Het opsplitsen van de nieuwe omgevingsvergunning	230
IV.	ÉÉN AANVRAAG EN ÉÉN BEVOEGD GEZAG	230
	A. Één aanvraag: ICT als oplossing?	230
	B. Één bevoegd gezag? Adviezen en verklaringen van geen bedenkingen	231
V.	VOORBEREIDING, RECHTSBESCHERMING EN HANDHAVING	232
	A. Voorbereidingsprocedures voor de omgevingsvergunning	232
	B. Rechtsbescherming tegen de omgevingsvergunning	232
	C. Regels ten aanzien van de handhaving van het omgevingsrecht	233
VI.	ERVARINGEN MET DE WABO; UITVOERINGSPRAKTIJK EN JURISPRUDENTIE	234
	A. Uitvoeringspraktijk	234
	B. Jurisprudentie	234
VII.	TOEKOMST: VAN WABO NAAR OMGEVINGSWET	235
	A. Omgevingswet	236
	B. Belangrijkste wijzigingen omgevingsvergunning	236
	1. Reikwijdte omgevingsvergunning uitgebreid	236
	2. Vereiste van onlosmakelijke samenhang losgelaten	236
	3. Betrokkenheid andere bestuursorganen	237
	C. Verhouding tot het projectbesluit	237
VIII.	AFRONDING	237

¹ Kars DE GRAAF en Hanna TOLSMA zijn verbonden aan de vakgroep Bestuursrecht & Bestuurskunde van de Rijksuniversiteit Groningen. Delen van deze bijdrage verschenen eerder in K.J. DE GRAAF, "Modernisering van het omgevingsrecht: de omgevingsvergunning", *WPNR* 2011, (6869), 12-19. Het artikel is afgesloten op 15 augustus 2014 en geschreven in het kader van het onderzoeksprogramma Law on Energy and Sustainability.

Het Nederlandse omgevingsrecht is met de inwerkingtreding van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht op 1 oktober 2010 ingrijpend gewijzigd. In de in die wet geregelde omgevingsvergunning zijn vijftientig vergunningvereisten geïntegreerd. Nu in Vlaanderen gewerkt wordt aan een vergelijkbaar wetgevoingsproject, is het interessant om kennis te nemen van de ervaring met de omgevingsvergunning in Nederland. In deze bijdrage bespreken wij de systematiek van de omgevingsvergunning waarbij onder meer aandacht wordt besteed aan de bundeling van toestemmingsstelsels, het bevoegd gezag en de betrokkenheid van andere bestuursorganen en een aantal procedurele aspecten. Verder gaan we kort in op de ervaring in de Nederlandse uitvoeringspraktijk en de daarop betrekking hebbende jurisprudentie. Tot slot blikken wij vooruit op de Omgevingswet die naar verwachting in 2018 onder meer de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht zal vervangen.

I. INLEIDING

Op 1 oktober 2010 trad in Nederland de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) in werking². Die wet creëerde voor burgers de verplichting te beschikken over een zogenaamde *omgevingsvergunning* voor projecten die bestaan uit *plaatsgebonden*, in die wet aangewezen *activiteiten* die van invloed zijn op de fysieke leefomgeving. De wet bevat verder een regeling voor toezicht en handhaving van het omgevingsrecht in bredere zin. De destijds nieuwe vergunning voegde 25 bestaande toestemmingsstelsels samen op het terrein van onder meer bouwen, wonen, ruimte, natuur en milieu. Daaronder bevonden zich niet alleen stelsels uit de Woningwet (bouwvergunning), de Wet ruimtelijke ordening (aanleg- en sloopvergunning, projectbesluit en ontheffingen van het bestemmingsplan), de Wet milieubeheer (milieuvergunning) en de Monumentenwet 1988 (rijksmonumentenvergunning), maar ook stelsels uit gemeentelijke (sloop-, alarm-, kap- en reclamevergunning) en provinciale (uitwegvergunning) verordeningen. Zelfs werd een manier gevonden om in voorkomend geval de vergunning respectievelijk de ontheffing op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 en de Flora- en faunawet te integreren in de nieuwe omgevingsvergunning. Dat laatste ondanks dat dergelijke toestemmingen ook vereist kunnen zijn voor niet-locatiegebonden activiteiten, waarop de Wabo niet ziet. Met de komst van de Wabo in 2010 en het daarop gebaseerde Besluit omgevingsrecht (Bor), de daaronder liggende ministeriële Regeling omgevingsrecht (Mor) en een aanpassingswet om de bestaande wetgeving te wijzigen (Invoeringswet Wabo), ging een belangrijk deel van de in het Nederlandse omgevingsrecht geregelde toestemmingen op de schop. Bij die wetgevingsoperatie is steeds de insteek van de wetgever geweest om te komen tot het samenvoegen van verschillende toestemmingen tot één vergunning met één set van

op elkaar afgestemde voorschriften, waarbij de verschillende toetsingskaders die werden gebruikt om te bepalen of een bepaalde publiekrechtelijke toestemming al dan niet kan worden verleend, behouden zouden blijven³. De omgevingsvergunning werd en wordt daarom ook wel aangeduid als 'een integrale vergunning met schotten'⁴.

Omdat de Vlaamse regering in 2013 goedkeuring heeft verleend aan een wetgevoingsproject dat veel gelijkenis vertoont met de Nederlandse Wabo en daarvoor ook een voorontwerp publiceerde, is het interessant om kennis te nemen van de wijze waarop de Nederlandse wetgever die omgevingsvergunning heeft gerealiseerd en de ervaringen daarmee in de afgelopen jaren. Dit artikel verschaft allereerst inzicht in beweegredenen van de wetgevingsoperatie die in 2010 heeft geleid tot de invoering van de Nederlandse omgevingsvergunning (par. II). In de daarop volgende paragrafen (par. III t.e.m. V) beschrijven wij de wijze waarop de wetgever vorm heeft gegeven aan de – met de Vlaamse te vergelijken – doelstelling van de Wabo ('één vergunning, één aanvraag, één bevoegd gezag, één voorbereidingsprocedure, één rechtsbeschermingsprocedure en één gezag voor toezicht en handhaving'), de jurisprudentie naar aanleiding van de invoering en de ervaringen met de wet in de praktijk (par. VI). Wij bespreken ook het voornemen van de Nederlandse wetgever om in 2018 de bestaande omgevingsvergunning te verbreden en te moderniseren door de regeling op te nemen in een nieuwe Omgevingswet (par. VII), waarvoor een wetsvoorstel in juni 2014 naar het Nederlandse parlement is gestuurd. Wij sluiten af met een korte conclusie en een vooruitblik (par. VIII).

II. WABO: SCHETS VAN DE POLITIEKE CONTEXT

Het Nederlandse kabinet Balkenende I streefde in de korte periode waarin het functioneerde (juli 2002 - oktober 2002) naar het verminderen van regeldruk en bureaucratie en naar het versterken van de verantwoordelijkheid en zeggenschap van burgers. Uitvloeisel van dat streven was de zogenaamde Herijkingsbrief van 17 oktober 2003⁵. De bewindslieden van het toenmalige ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu stelden in deze brief onder meer aan de orde dat de vergunningplicht voor veel activiteiten zou kunnen worden afgeschaft door (vaker) algemene regels te stellen voor het verrichten van bepaalde activiteiten (bouwen of

² Beoogde inwerkingtredingsdatum van de Wabo was 1 januari 2007, maar het wetsvoorstel Wabo werd pas op 18 oktober 2006 ingediend (Kamerstukken II 2006-07, nrs. 1-4, *Kamerstukken* 30 844 en *Stb.* 2008, 496). Geldende Nederlandse wetgeving is te raadplegen via www.wetten.nl.

³ De toetsingskaders zijn terug te vinden in de art. 2.10 t.e.m. 2.20a Wabo.

⁴ De omschrijving komt uit een brief van de minister van VROM van 23 september 2004 (*Kamerstukken II* 2004-05, 29 383, nr. 18) waarin vier modellen worden gepresenteerd: model 1) de paperclipvergunning; model 2) de samenvoegvergunning; model 3) de integrale vergunning met schotten; en model 4) de volledig integrale vergunning. De Wabo kent dus een model 3-vergunning.

⁵ *Kamerstukken II* 2003-04, 29 200 XI, nr. 7, p. 12-15. Zie daarover J.H.G. VAN DEN BROEK, "De Kroonjuwelen van VROM", *NJB* 2005, 578-584. De Wabo past ook binnen het project "Vereenvoudiging vergunningen" (waarover *Kamerstukken II* 2004-05, 29 515, nr. 93) en de doelstelling om de administratieve lasten voor ondernemingen te verlagen. Uiteindelijk is de reikwijdte van de Wabo overigens breder geworden dan vergunningstelsels op het terrein van VROM alleen.

het oprichten van een inrichting) in plaats van een vergunning te eisen. Het meest ingrijpende voorbeeld daarvan is te vinden in het milieurecht. Vanaf 1 januari 2008 geldt het zogenaamde Activiteitenbesluit in Nederland, waarmee wordt nagestreefd om voor (nog) meer inrichtingen dan voorheen algemene regels te stellen, terwijl daarvoor op grond van de Wet milieubeheer een vergunningplicht gold. Die ontwikkeling is ook na 2008 doorgezet en verbreed. Ook de invoering van de Wabo zorgde er voor dat in het publiekrechtelijke bouwrecht een verruiming is bewerkstelligd van de mogelijkheden om zonder een vergunning te (mogen) bouwen en/of gronden te gebruiken in strijd met het bestemmingsplan⁶. De Herijkingsbrief van 2003 kan echter ook worden gezien als eerste beginpunt voor het denken over een omgevingsvergunning; voor het eerst werd geopperd om één vergunning op het terrein van het omgevingsrecht in te voeren. Daarmee werd ook uitvoering gegeven aan de wens dat het project van de burger – met mogelijke invloed op de fysieke leefomgeving – centraal moet staan bij de aanvraag om een vergunning. Vanaf het begin van de jaren '70 had in het milieurecht vooral een sectorale benadering overheerst doordat de wetgever voor elk maatschappelijk probleem betreffende een bepaald milieucompartiment een nieuwe wet met een vergunningplicht invoerde; daar wilde men vanaf door in elk geval vergunningstelsels samen te voegen⁷. De Wabo is daarvan een voorbeeld, maar ook de Nederlandse Waterwet van eind 2009, waarin zes vergunningstelsels ten aanzien van het waterbeheer zijn geïntegreerd in één watervergunning⁸. Daarnaast meende de regering dat de overheid zich op die manier meer dienstverlenend zou kunnen opstellen bij het verlenen van toestemmingen. Tot slot werd van groot belang geacht de noodzaak om tot verbetering van de handhaving van de gestelde regels te komen. De Wabo beoogt een kwaliteitsimpuls te geven aan de handhaving van het omgevingsrecht. Het zijn onder meer deze drie ideeën die hebben geleid tot modernisering van het omgevingsrecht in de vorm van de Wabo en tot de invoering van de omgevingsvergunning.

III. VAN 25 TOESTEMMINGEN NAAR ÉÉN OMGEVINGSVERGUNNING

De invoering van de omgevingsvergunning betekende dat de wettelijke regelingen aangaande de bestaande toestemmingsstelsels, die voorafgaand aan oktober 2010 nog

waren neergelegd in de diverse sectorale wetten⁹, werden overgeplaatst naar de Wabo. Op welke wijze de toestemmingsstelsels voor verschillende activiteiten zijn gebundeld in de omgevingsvergunning komt in het onderstaande aan de orde (par. III.A). De bundeling heeft echter niet als gevolg dat de initiatiefnemer steeds zijn gehele project in één keer dient aan te vragen; de Wabo kent de mogelijkheid om de omgevingsvergunning in delen hetzij in fasen aan te vragen (par. III.B).

A. Het bundelen van de oude toestemmingsstelsels

In de artikelen 2.1 en 2.2 Wabo zijn – voor de kenner – nog altijd de voormalige, sectorale toestemmingstelsels te herkennen. Eerstgenoemd artikel bepaalt dat het verboden is om zonder een omgevingsvergunning een *project* uit te voeren voor zover dat bestaat uit de onder a t/m i aangewezen *activiteiten*¹⁰. Die activiteiten waren voorheen als vergunningplichtig opgenomen in delen van formele wetten. Daaronder bevinden zich activiteiten als het bouwen van een bouwwerk, het gebruiken van gronden in strijd met het bestemmingsplan, het oprichten van een inrichting en het slopen van een bouwwerk. Artikel 2.1, eerste lid Wabo regelt aldus de *volledige integratie* van deze stelsels in de omgevingsvergunning. Dat geldt ook voor de in artikel 2.2, eerste lid, onder a t.e.m. k Wabo opgesomde activiteiten waarvoor op grond van een provinciale en/of gemeentelijke verordening een publiekrechtelijke toestemming van het bestuur vereist is. Die specifieke door de gedecentraliseerde (bestuurs)wetgever ingevoerde vergunningplichtige activiteiten zijn door invoering van de Wabo van rechtswege verboden zonder omgevingsvergunning op grond van de Wabo. De regering sprak hier van *verplichte (volledige) integratie*¹¹. Ook de *facultatieve integratie* van toestemmingsstelsels uit provinciale, gemeentelijke en waterschapsverordeningen is echter geregeld (art. 2.2, tweede lid Wabo). De gemeentelijke of provinciale wetgever kan andere toestemmingsstelsels voor activiteiten die van invloed kunnen zijn op de fysieke leefomgeving, desgewenst integreren in de omgevingsvergunning. Tot slot moet nog worden gewezen op de, niet in de Wabo geregelde, *incidentele integratie*. Die manier van integreren betreft toestemmingsstelsels die zowel zien op plaatsgebonden als op niet-plaatsgebonden activiteiten. Het idee was dat deze niet volledig kunnen integreren in de Wabo omdat de omgevingsvergunning alleen ziet op plaatsgebonden activiteiten. Men spreekt daarom wel van 'aanhaken'. In de wet waarin het betreffende toestemmingsstelsel is opgenomen, zoals de Natuurbeschermingswet 1998 voor de vergunning

⁶ Zie art. 2.1, derde lid Wabo en art. 2.3 en bijlage II Bor.

⁷ Overigens kent de per 1 juli 2008 in werking getreden Wet ruimtelijke ordening (Wro) ook een belangrijke regeling voor de (gemeentelijke, provinciale of nationale) coördinatie van besluitvorming ter verwezenlijking van ruimtelijk beleid (afd. 3.6 Wro) en kent de Awb sinds eveneens 1 juli 2008 een weinig gebruikte regeling voor de coördinatie van samenhangende besluiten (afd. 3.5 Awb).

⁸ Anders dan voor de omgevingsvergunning van de Wabo is in de watervergunning van de Waterwet gekozen voor één integraal toetsingskader ter beoordeling van het al dan niet verlenen van die vergunning. De Waterwet is daarom een voorbeeld van integratie volgens model 4 (zie noot 4). Zie over het verschil in benadering ook A.G.A. NIJMEIJER, "Wabo en Waterwet: vergelijkbaar eenheidsstreven, onvergelijkbare wetgeving" in R.J.N. SCHLÖSSELS e.a. (red.), *In eenheid*, Den Haag, Sdu, 2007, 207-222.

⁹ De opzet van het Omgevingsvergunningsdecreet lijkt op dit punt af te wijken van de systematiek van de Wabo. In Nederland is geen van de bestaande sectorale wetten als gevolg van de invoering van de Wabo geheel vervallen.

¹⁰ De term project wordt gedefinieerd als "project als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, of 2.2" en de term activiteit als "activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, of 2.2".

¹¹ Op dit punt is de vraag gesteld of er strijd is met de in de Grondwet verankerde autonomie van de lagere overheden, zie J.M.H.F. TEUNISSEN, "De Wabo en de Grondwet", *NJB* 2007, 1059-1060. Het ontkennende antwoord van de regering op die ook in de Eerste Kamer opgeworpen vraag is verwoord in *Kamerstukken I* 2007-08, 30 844, D en G.

voor projecten of andere handelingen in Natura 2000-gebieden en de ontheffing op grond van de Flora- en faunawet om beschermde soorten te verstoren, is geregeld dat die toestemming aanhaakt bij de omgevingsvergunning indien een omgevingsvergunning wordt aangevraagd en ook de aanhakende toestemming vereist is¹². Opmerking verdient, dat ondanks de invoering van de omgevingsvergunning ook na 2010 nog vele andere toestemmingsstelsels zijn blijven bestaan voor activiteiten die invloed kunnen hebben op de fysieke leefomgeving.

B. Het opsplitsen van de nieuwe omgevingsvergunning

Uitgangspunt van de in de Wabo gereuleerde omgevingsvergunning is dat het project van de initiatiefnemer en niet de vele specifieke publieke belangen die de overheid met vergunningstelsels wenst te beschermen, centraal staat. Dat is de belangrijkste reden dat de Wabo de burger de mogelijkheid biedt om de beoordeling van zijn project op verschillende manieren op te splitsen. Een eenvoudig, veel gebruikt voorbeeld kan dat verduidelijken. Stel dat een initiatiefnemer in overeenstemming met het bestemmingsplan een grote varkensstal wil bouwen op een locatie waar eerst nog een boom moet worden gekapt. Toestemming voor dit project kan onder de Wabo worden verleend met één omgevingsvergunning. Het project bestaat echter uit drie activiteiten, te weten het vellen van een houtopstand (kap), het bouwen van een bouwwerk (bouw) en het oprichten van een inrichting (milieu). De wet staat toe dat de initiatiefnemer *op aanvraag* een *deelvergunning* kan verkrijgen en aldus toestemming krijgt voor een deel van de activiteiten. Artikel 2.7 Wabo bepaalt echter dat het aanvragen van deelvergunningen voor onlosmakelijk met elkaar verbonden handelingen (die fysiek niet van elkaar te scheiden zijn), niet mogelijk is. Het kappen van de boom en het bouwen van de varkensstal zijn fysiek te scheiden activiteiten, zodat deelvergunningen voor die beide activiteiten mogelijk zijn. Wordt echter de varkensstal gebouwd, dan is die handeling te zien als het bouwen van een bouwwerk én in beginsel tegelijkertijd als het oprichten van de inrichting. Deze activiteiten zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden, waardoor deelvergunningen voor die beide activiteiten in dat project niet verleend kunnen worden¹³. Over de vraag wanneer sprake is van onlosmakelijke samenhang is niet alleen in ruime mate jurisprudentie ontstaan doordat vaak (ten onrechte) wordt aangevoerd dat de aanvraag voor een omgevingsvergunning voor een bepaalde activiteit ten onrechte niet ziet op een vermeend onlosmakelijke andere activiteit, maar ook heeft de wetgever artikel 2.7 Wabo in 2013 zo aangepast dat het weer – net als voor invoering van de Wabo en ondanks de mogelijke onlosmakelijke samenhang met een andere activiteit – mogelijk werd

om een deelvergunning aan te vragen als het gaat om de activiteit gebruik van gronden of bouwwerken in strijd met het bestemmingsplan¹⁴. In paragraaf VII zal blijken dat de wetgever voornemens is om de beperking van de mogelijkheid om deelvergunningen aan te vragen in de toekomstige Omgevingswet geheel los te laten, zodat voor alle verschillende activiteiten een deelvergunning zal kunnen worden verleend.

Naast deelvergunningen kent de Wabo de mogelijkheid om *op aanvraag* een omgevingsvergunning in maximaal twee fasen te verlenen (art. 2.5 Wabo). De eerste fase heeft betrekking op door de aanvrager te bepalen activiteiten, de tweede fase op de overige activiteiten van het aangevraagde (deel) project. Slechts na inwerkingtreding van de beide fasebeschikkingen bestaat een omgevingsvergunning op grond waarvan de burger de activiteiten mag verrichten. Toegepast op het voorbeeld betekent dit dat – na verlening van de deelvergunning voor het kappen van een boom – een tweede (deel)vergunning kan worden verleend door fasebeschikkingen aan te vragen voor enerzijds het oprichten van een inrichting en anderzijds het bouwen van een bouwwerk. De Wabo biedt aanvragers op deze manier veel vrijheid om hun aanvraag om een omgevingsvergunning op te splitsen zoals zij dat willen. Die door vele aanvragers gewaardeerde keuzevrijheid kan echter afbreuk doen aan het ideaalbeeld van het verlenen van telkens één omgevingsvergunning.

IV. EÉN AANVRAAG EN EÉN BEVOEGD GEZAG

Een in Nederland politiek gevoelig punt was de taakverdeling voor het verlenen van de omgevingsvergunning binnen de overheidsorganisatie. Indien men verschillende toestemmingsstelsels bundelt in een nieuwe vergunning waarbij de initiatiefnemer met één aanvraag terecht kan bij één bevoegd gezag, is het niet verbazend dat er taken verschuiven en dat het niet eenvoudig is om steeds bestaande expertise bij de beoordeling van aanvragen te betrekken. Daarnaast is het zowel technisch als organisatorisch niet eenvoudig om te regelen dat aanvragers met één aanvraag bij één (digitaal) loket terecht kunnen. Wij gaan op beide punten in.

A. Eén aanvraag: ICT als oplossing?

De Wabo creëerde de mogelijkheid om voor een project met gevolgen voor de fysieke leefomgeving, in één keer toestemming te geven door op één aanvraag te beslissen. Nadrukkelijk is daarbij gedacht aan één (digitaal) loket. Bepaald is dat de aanvraag steeds wordt ingediend bij het college van burgemeester en wethouders (hierna: B&W) van de gemeente waar het aangevraagde project in hoofdzaak zal worden of wordt uitgevoerd en kan worden ingediend bij het bevoegd gezag indien dat een andere orgaan is (art. 3.1 Wabo). Een bij een onbevoegd bestuursorgaan ingediende aanvraag dient te worden doorgestuurd naar het bevoegde gezag (art. 2:3 Algemene wet bestuursrecht). De reden dat

¹² De toestemmingen zijn neergelegd in de art. 16 en 19d Nbw 1998 en 75, derde lid Ffw, het aanhaken is geregeld in hoofdstuk IX Nbw 1998 en afdeling 2A Flora- en faunawet.

¹³ Art. 2.21 Wabo staat wel toe dat de aanvrager – bij een dreigende weigering van de aanvraag om een samengestelde omgevingsvergunning – aan het bevoegd gezag verzoekt hem mede te delen welke activiteiten wel vergund kunnen worden.

¹⁴ Art. 2.7 Wabo werd op 25 april 2013 gewijzigd, zie *Stb.* 2013, 144 (*Stb.* 2013, 145).

de aanvraag veel aandacht heeft gekregen voorafgaand en ook na invoering van de Wabo is echter met name dat is beoogd te regelen dat de vergunning met één formulier kan worden aangevraagd met behulp van een digitaal loket¹⁵. Dat omgevingsloket is de burger behulpzaam bij zijn aanvraag en bij vrijwel alle communicatie met de overheid over het omgevingsrecht. Niet alleen kan de omgevingsvergunning op grond van de Wabo daar aangevraagd worden, maar ook de watervergunning op grond van de Waterwet en de op grond van het Activiteitenbesluit verplichte melding. De beschikbaarheid en het functioneren van de noodzakelijke ICT is derhalve van groot belang geweest voor het wetgevingsproject¹⁶. In de eerste fase waarin de Wabo in werking was, werd in de praktijk nog vaak hinder ondervonden van het disfunctioneren van de digitale werkwijze¹⁷.

Ook is van groot belang voor de aanvraag om duidelijkheid te krijgen welke gegevens in een concreet geval noodzakelijk zijn om die te kunnen beoordelen. De indieningsvereisten zijn zoveel mogelijk landelijk geüniformeerd. Het formulier voor het aanvragen van een omgevingsvergunning verving ongeveer 1.600 bestaande formulieren. Complicerende factor kan zijn dat voor sommige omgevingsvergunningen een zogenaamde verklaring van geen bedenkingen vereist is van een ander orgaan dan het bevoegd gezag¹⁸. Het tot afgeven van die verklaring bevoegde orgaan kan – naast het bevoegd gezag – een verzoek tot aanvulling van de aanvraag doen via het bevoegd gezag (art. 3.11, tweede lid Wabo). Is de aanvraag volledig, dan is dat de start van de voorbereidingsprocedure die voor de omgevingsvergunning geldt.

B. Eén bevoegd gezag? Adviezen en verklaringen van geen bedenkingen

Hoofregel van de Wabo is dat het college van B&W bevoegd is te beslissen op een aanvraag om een omgevingsvergunning¹⁹. Dat lijdt uitzondering indien is bepaald dat het college van gedeputeerde staten of de minister bevoegd is²⁰. Van belang in de praktijk is ook dat het bevoegd gezag met betrekking tot een *geldende*²¹ omgevingsvergunning óók bevoegd is te oordelen over de aanvraag voor een

omgevingsvergunning voor een (ander, nieuw) project op dezelfde plaats. Het achterliggende idee is dat de initiatiefnemer een aanspreekpunt heeft, zodat recht wordt gedaan aan het uitgangspunt 'eens bevoegd gezag, altijd bevoegd gezag'. Verder heeft dat bevoegd gezag ook de taak om toezicht te houden en zo nodig handhavend op te treden. Veranderd de vergunde activiteit zodanig dat voor bepaalde activiteiten een hoger bestuursorgaan bevoegd gezag zou zijn, dan wordt dat hogere bestuursorgaan het nieuwe bevoegd gezag voor alle activiteiten van het project. Zo kan een college van gedeputeerde staten van de provincie bevoegd gezag worden voor een geheel project, inclusief de activiteiten waarvoor voorheen een vergunning vereist was van het college van B&W, zoals de bouw- en/of kapvergunning. De hoofregel brengt ook met zich dat het college van B&W in voorkomend geval een aanvraag moet beoordelen voor (onder andere) een activiteit die op grond van een provinciale verordening vergunningplichtig is. Om het bevoegd gezag de gelegenheid te geven om bij de besluitvorming gebruik te maken van bij andere bestuursorganen opgebouwde relevante deskundigheid, is op een viertal manieren de betrokkenheid van andere bestuursorganen gewaarborgd (art. 2.26 en 2.27 Wabo).

Ten eerste kan het bevoegd gezag verplicht zijn om in het Besluit omgevingsrecht aangewezen bestuursorganen in de gelegenheid te stellen advies uit te brengen over de aanvraag. Zo moet steeds het college van B&W van de gemeenten waarin het project wordt uitgevoerd de gelegenheid hebben advies uit te brengen als het niet het bevoegd gezag is²². Het daadwerkelijk uitbrengen van een dergelijk advies, waarvan dan alleen gemotiveerd afgeweken zou kunnen worden, is echter niet verplicht. Daarom is ten tweede ook geregeld dat het bevoegd gezag een als adviseur aangewezen bestuursorgaan (facultatief) kan verzoeken om – vanwege specifieke deskundigheid – advies uit te brengen over de bij de aanvraag te betrekken gegevens en de aan de vergunning te verbinden voorschriften²³. De derde vorm van betrokkenheid ziet specifiek op indirecte lozingen vanuit inrichtingen of mijnbouwwerken; het bevoegd gezag is verplicht om de beheerder van de waterkwaliteit in de gelegenheid te stellen advies uit te brengen. Tevens is geregeld dat een dergelijk uitgebracht advies van de waterkwaliteitsbeheerder, dat aan de vergunning te verbinden voorschriften kan betreffen maar ook een weigering, *bindend* kan zijn voor het bevoegd gezag.

Tot slot creëert de Wabo een bijzondere vorm van betrokkenheid van andere bestuursorganen bij het verlenen van de omgevingsvergunning door het bevoegd gezag. Het betreft de in artikel 2.27 Wabo geregelde verklaring van geen

¹⁵ Zie www.omgevingsloket.nl.

¹⁶ Zie ook *Kamerstukken II* 2009-10, 31 953, nr. 25 en *Kamerstukken I* 2009-10, 31 953, E.

¹⁷ Zie o.m. BINNENLANDS BESTUUR, "Invoering Wabo problematisch; gemeenten gaan weer over op papier", 4 februari 2011 en AT OSBORNE, *W@bo. Een evaluatie van gebruikerservaringen met de Wabo en het Omgevingsloket online*, 22 oktober 2013, p. 2, bijlage bij *Kamerstukken II* 2012-13, 33 118, nr. 6; daarover ook R. UYLENBURG, "De omgevingsvergunning in een nieuwe habitat" in Ch.W. BACKES, *Naar een nieuw omgevingsrecht* (Vereniging voor Bouwrecht nr. 40), 54.

¹⁸ Zie daarover deze paragraaf onder B.

¹⁹ Zie art. 2.4 Wabo. Bij een gefaseerde aanvraag geldt dat evenzeer, zie art. 2.5, tweede lid Wabo.

²⁰ Hoofdstuk 3 van het Bor regelt wanneer gedeputeerde staten of de minister bevoegd gezag zijn.

²¹ Het moet dan dus veelal om een duurvergunning gaan die voortdurend geldt en niet om een aflopende vergunning; zie daarover ook F.C.M.A. MICHIELS, A.G.A. NIJMEIJER en J.A.M. VAN DER VELDEN, *Het wetsvoorstel Wabo* (preadvies Vereniging voor Bouwrecht), Den Haag, Stichting Instituut voor Bouwrecht, 2007, 32.

²² Zie paragraaf 6 van het Bor.

²³ Deze bepaling is mede op verzoek van de provincies opgenomen en is de basis voor afspraken tussen diverse bestuursorganen. Een veel gebruikt voorbeeld is dat gedeputeerde staten van een provincie een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen moeten verlenen en daarvoor de (betaalde) deskundigheid van burgemeester en wethouders willen inhuren. Het bevoegd gezag blijft uiteraard verantwoordelijk voor het verlenen van de omgevingsvergunning.

bedenkingen (kortweg: vvgb). De Natuurbeschermingswet 1998 (hoofdstuk IX) en de Flora- en faunawet (afdeling 2A) bepalen, net als het Bor voor een aantal specifieke gevallen, dat een omgevingsvergunning door het bevoegd gezag niet wordt verleend dan nadat een daartoe aangewezen bestuursorgaan toestemming heeft gegeven, eventueel onder de mededeling dat specifieke voorschriften aan de omgevingsvergunning moeten worden verbonden. Zonder die verklaring kan de omgevingsvergunning in die gevallen niet worden verleend. Zo kan bijvoorbeeld de omgevingsvergunning voor de activiteit 'afwijken van het bestemmingsplan' op grond van een goede ruimtelijke onderbouwing in beginsel niet door het college van B&W worden verleend dan nadat de gemeenteraad – op grond van het algemeen belang van een goede ruimtelijke ordening – een verklaring van geen bedenkingen heeft afgegeven²⁴. Het bevoegd gezag moet derhalve een vvgb vragen en verkrijgen indien het de omgevingsvergunning wil verlenen.

V. VOORBEREIDING, RECHTSBESCHERMING EN HANDHAVING

Het Nederlandse bestuursrecht kent in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) diverse algemene regels over de onderwerpen die in deze paragraaf centraal staan. De Wabo biedt echter op belangrijke punten aanvullingen, gelet op de aard van de rechtsbetrekking tussen het bestuur, de aanvrager en met name ook de derde-belanghebbende. De Wabo kent twee verschillende procedures ter voorbereiding van het verlenen van een omgevingsvergunning (par. V.A). Hierna komt aan de orde op welke wijze en voor wie rechtsbescherming openstaat tegen de verleende vergunning (par. V.B). Wij gaan ook kort in op hoofdstuk 5 van de Wabo aangaande de handhaving van het omgevingsrecht (par. V.C).

A. Voorbereidingsprocedures voor de omgevingsvergunning

De Nederlandse omgevingsvergunning wordt voorbereid door toepassing van de in paragraaf 3.2 Wabo neergelegde *reguliere procedure* of door toepassing van de *uitgebreide procedure*. Beslissend is de door de wetgever ingeschatte complexiteit van een aanvraag. Aanvragen worden standaard voorbereid met toepassing van de reguliere procedure. De voorbereiding bestaat dan in belangrijke mate uit de toepassing van bepalingen uit de Algemene wet bestuursrecht (titel 4.1 Awb). Aanvullend is een aantal zaken geregeld, onder meer dat de aanvraag moet worden gepubliceerd in een of meer dag-, nieuws of huis-aan-huisbladen of op andere geschikte wijze. Ook dat de omgevingsvergunning bekend is gemaakt, moet op die manier worden gepubliceerd. Het memoreren waard zijn met name, naast de expliciet geregelde beslistermijn van acht weken en de mogelijkheid van verlenging met zes weken, de gevolgen van het niet-tijdig

beslissen door het bevoegd gezag als de reguliere voorbereidingsprocedure van toepassing is. Als sanctie voor het niet-tijdig beslissen, regelt de Wabo (art. 3.9, derde en vierde lid *juncto* par. 4.1.3.3 Awb) dat de aangevraagde vergunning van rechtswege (fictief) wordt verleend. De aanvrager wordt geacht over de aangevraagde vergunning te beschikken indien het bestuur niet op tijd beslist²⁵.

De uitgebreide voorbereidingsprocedure is van toepassing indien dat in paragraaf 3.3 Wabo is geregeld. Dat is bijvoorbeeld het geval voor een omgevingsvergunning waarvoor voorafgaand aan 1 oktober 2010 nog een milieuvergunning op grond van de Wet milieubeheer voor moest worden verleend, maar ook in alle gevallen waarin ingevolge de Wabo een verklaring van geen bedenkingen vereist is. Hoewel ook deze procedure aanvullende bepalingen kent, wordt toch vooral aansluiting gevonden bij de in de Awb geregelde uniforme openbare voorbereidingsprocedure (afd. 3.4 Awb), waarin het ter inzage leggen van een ontwerpbesluit en de mogelijkheid om daartegen zienswijzen in te dienen, centraal staat. Anders dan de Awb in artikel 3:15 voorschrijft, hebben niet alleen belanghebbenden (art. 1:2 Awb) de mogelijkheid zienswijzen in te dienen, maar heeft *een ieder* dat. De beslistermijn bedraagt 26 weken en die termijn kan worden verlengd met zes weken. De sanctie voor het niet-tijdig beslissen in deze procedure is enkel dat een wettelijk vastgestelde dwangsom verbeurd wordt indien het bevoegd gezag schriftelijk in gebreke is gesteld en vervolgens na twee weken nog altijd niet is beslist (par. 4.1.3.2 Awb), tot een maximum van € 1.260.

Omdat de aanvraag voor een omgevingsvergunning kan bestaan uit de onderdelen bouwen, waarvoor de reguliere procedure van toepassing is, en milieu, bepaalt de Wabo dat in een dergelijk geval van samenloop, de uitgebreide procedure van toepassing is. Voor een deelvergunning geldt de procedure die voor het aangevraagde deel is voorgeschreven. Wordt de vergunning echter in fasen aangevraagd, dan volgen beide fasebeschikkingen op grond van artikel 2.5, tweede lid Wabo de procedure die zou moeten worden gevolgd indien het gehele project in een keer zou zijn aangevraagd²⁶.

B. Rechtsbescherming tegen de omgevingsvergunning

In aanvulling op de hoofdstukken 6 en 8 van de Awb geeft hoofdstuk 6 van de Wabo bijzondere regels over de inwerkingtreding van en de rechtsbeschermingsmogelijkheden tegen de omgevingsvergunning²⁷. Tegen een met de reguliere procedure voorbereide omgevingsvergunning moet eerst

²⁴ Op deze wijze werd de gemeenteraad 'gecompenseerd' voor het verlies van de bevoegdheid onder de Wet ruimtelijke ordening. De gemeenteraad kan overigens categorieën van gevallen aanwijzen waarin een verklaring niet vereist is.

²⁵ De werking van de omgevingsvergunning wordt – anders dan in de Awb is geregeld – opgeschort tot na afloop van de bezwaartermijn (die loopt tot zes weken na de *bekendmaking* door het bevoegd gezag) of, indien bezwaar is gemaakt, nadat daarop is beslist, zie art. 6.1 Wabo.

²⁶ De beslistermijn kan dan echter wel anders zijn ingevolge art. 2.5, derde lid Wabo.

²⁷ Zie over de verhouding Awb-Wabo K.J. DE GRAAF, "De verhouding Awb-Wabo beoordeeld", *NTB* 2010, 181 e.v.

bezwaar worden gemaakt bij het bevoegd gezag. Tegen het besluit op bezwaar en tegen de met de uitgebreide procedure voorbereide omgevingsvergunning staat beroep open bij de rechtbank, afdeling bestuursrecht, en vervolgens hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS)²⁸. Door de uniformering van de rechtsbescherming is het beroep in twee feitelijke instanties ook gaan gelden voor de milieuvergunning voor het oprichten van een inrichting; voorafgaand aan 1 oktober 2010 stond tegen een dergelijke vergunning beroep open bij de Afdeling bestuursrechtspraak in eerste en enige aanleg.

Een veelbesproken relevante vraag is wie rechtsbescherming kan zoeken tegen een omgevingsvergunning²⁹. Het antwoord is helder: belanghebbenden in de zin van artikel 1:2 Awb. Het probleem op het moment van de invoering van de Wabo was dat de kring van belanghebbenden verschilde per toestemmingsstelsel dat in de Wabo werd geïntegreerd. Zo zijn belanghebbend bij een milieuvergunning de eigenaren of bewoners van percelen waarop de milieugevolgen van de vergunde inrichting kunnen worden ondervonden. Bij de bouwvergunning wordt de belanghebbendheid – kort gezegd – bepaald door het nabijheids- en zichtcriterium. Wie moet nu worden beschouwd als belanghebbende bij een omgevingsvergunning waarmee activiteiten worden toegestaan waarvoor tot de invoering van de Wabo verschillende kringen van belanghebbenden bestonden? Die vraag moest in de jurisprudentie beantwoord worden. Een vergelijkbaar probleem bestond ten aanzien van de toepassing van artikel 6:13 Awb. Uit die bepaling wordt afgeleid dat de belanghebbende die tegen een bepaald besluitonderdeel van een ontwerpbesluit of van een primair besluit geen zienswijze of bezwaar indiende, niet later in de procedure bij de rechter alsnog dat besluitonderdeel mag bestrijden. Een belangrijke vraag voor de praktijk was op welke wijze die bepaling zou worden toegepast ten aanzien van een samengestelde omgevingsvergunning. Dit onderwerp bespreken wij in paragraaf VI.

C. Regels ten aanzien van de handhaving van het omgevingsrecht

De Wabo kent in hoofdstuk 5 een uitgebreide regeling aangaande de bestuursrechtelijke handhaving van het omgevingsrecht. Van belang is dat professionalisering van de bestuursrechtelijke handhaving, coördinatie tussen de vele verschillende overheidsinstanties en afstemming tussen bestuurlijk en strafrechtelijk optreden al jaren hoog op de politieke agenda staan. Uit verschillende rapporten, zoals die van de Commissie doorlichting interbestuurlijke toezichtsarrangementen (Cie. Oosting) en van de Commissie herziening

handhavingssysteem VROM-regelgeving (Cie. Mans)³⁰ komen verbeterpunten naar voren³¹. De discussie over die rapporten in het kader van de invoering van de Wabo culmineerde in een ‘package deal’ tussen de verschillende bestuurslagen waarin voor een aantal hete hangijzers – bijvoorbeeld over de bevoegdheidsverdeling tussen provincies en gemeenten en over de invoering van regionale uitvoeringsdiensten met een basistakenpakket en een werkgebied dat in elk geval gemeentegrenzen overstijgt en zo mogelijk zou moeten samenvallen met de veiligheids- en politieregio’s – keuzes zijn gemaakt³². Het is niet goed mogelijk om in het bestek van deze bijdrage recht te doen aan die complexe materie. Wij beperken ons tot de belangrijkste aspecten van hoofdstuk 5 Wabo.

Allereerst is relevant dat hoofdstuk 5 een ruimer bereik heeft dan de omgevingsvergunning zelf. De daarin opgenomen bepalingen kunnen namelijk ook van toepassing zijn op de handhaving van het bij of krachtens dertien andere – expliciet in artikel 5.1 Wabo genoemde – wetten, mits dat in die wetten is geregeld. Bij het opstellen van de regeling voor het toezicht op de naleving en het interbestuurlijk toezicht in de Wabo, is in belangrijke mate gekeken naar de bestaande regeling in hoofdstuk 18 Wet milieubeheer³³. De Wabo regelt dat het voor het verlenen van de omgevingsvergunning bevoegd gezag ook het bevoegd gezag is om handhavend op te treden (art. 5.2 Wabo)³⁴. Het bevoegd gezag kan handhavend optreden door het opleggen van een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom, voor welke herstelacties de Wabo – in aanvulling op de regeling in de Awb – enkele specifieke bepalingen bevat (par. 5.4 Wabo). De Wabo kent het gezag niet de bevoegdheid toe om een bestuurlijke boete op te leggen³⁵, maar regelt wel (par. 5.4 Wabo) het intrekken van een vergunning.

De op vele gebieden in het omgevingsrecht gewenste professionalisering van de bestuursrechtelijke handhaving komt tot uitdrukking in de op grond van artikel 5.3, tweede lid Wabo in paragraaf 7 van het Bor en in paragraaf 10 van

²⁸ Rechtsbescherming tegen de gefaseerd verleende vergunning is ingewikkeld geregeld, zie in het bijzonder art. 6.3 Wabo.

²⁹ Zie voor een overzicht van de discussie B.J. SCHUELER, B.J. VAN ETTEKOVEN en J. HOEKSTRA, *Rechtsbescherming in het omgevingsrecht* (preadvies Vereniging voor Bouwrecht), Den Haag, Stichting Instituut voor Bouwrecht, 2009, 99 e.v.

³⁰ De rapporten ‘Van specifiek naar generiek’ en ‘De tijd is rijp’ zijn te downloaden op www.rijksoverheid.nl. De reacties van het kabinet zijn te vinden in respectievelijk *Kamerstukken II* 2007-08, 31 200 VII, nr. 61 en *Kamerstukken I* 2008-09, 31 700 XI, A.

³¹ Zie voor een overzicht A.B. BLOMBERG, “Verplichte regionale omgevingsdiensten: een institutionele herziening van de uitvoering en handhaving van het omgevingsrecht”, *TO* 2008, 125 e.v. Zie ook *TO* 2009/3, in het bijzonder ook G.A. BIEZENVELD, “Regionale omgevingsdiensten: meerwaarde vanuit strafrechtelijk perspectief”, *TO* 2009, 107 e.v.

³² Zie *Kamerstukken I* 2008-09, 30 844, L (nader kabinetsstandpunt eindbeeld Mans/Wabo/Oosting). Zie daarover ook A.G.A. NIJMEIJER, “Kwaliteit van besluitvorming in het omgevingsrecht. Via een ‘package deal’ naar kwaliteitseisen voor regionale uitvoeringsdiensten?”, *NTB* 2010, 51-57.

³³ Vooral relevant was de zogenaamde Wet handavingsstructuur (*Stb.* 2005, 428) en het Besluit kwaliteitseisen handhaving milieubeheer (*Stb.* 2005, 493).

³⁴ De uitvoering van die handhaving zal tegenwoordig doorgaans in handen zijn van de – niet in de Wabo gereguleerde – regionale uitvoeringsdiensten (RUD).

³⁵ Het is de bedoeling dat de directeur van een regionale uitvoeringsdienst (RUD) de bevoegdheid krijgt om een zogenaamde bestuurlijke strafbeschikking (op grond van art. 257ba Sv.) op te leggen.

het Mor opgenomen, en uit het Nederlandse milieurecht bekende, kwaliteitscriteria voor een strategische, programmatische en onderling afgestemde uitoefening van handhavingsbevoegdheden. Deze criteria verplichten tot het hebben van een handhavingsbeleid (prioriteiten, doelen en strategieën gebaseerd op een risicoanalyse), een (jaarlijks) uitvoeringsprogramma, een capabele uitvoeringsorganisatie en het monitoren van de voortgang van de handhaving. In alle gevallen is afstemming en informatie-uitwisseling met partners, inclusief het Openbaar Ministerie, aangewezen. Ook uit het milieurecht afkomstig is de zorgplicht van het provinciaal bestuur, en van de minister in gevallen van bovenprovinciaal belang, voor de coördinatie van de doelmatige uitvoering van de handhaving. Deze zorgplicht wordt bovendien gecombineerd met enkele (aanwijzings)bevoegdheden om in te grijpen in het belang van een doelmatige handhaving (zie art. 5.4 t.e.m. 5.9 Wabo). De meest ingrijpende aanwijzing is die waarin bestuursorganen verplicht worden om een zogenaamde gemeenschappelijke regeling te treffen waarin moet worden samengewerkt teneinde doelmatige handhaving te bewerkstelligen.

VI. ERVARINGEN MET DE WABO; UITVOERINGS-PRAKTIJK EN JURISPRUDENTIE

De Wabo is bijna vier jaar in werking en de praktijk heeft dus volop ervaring kunnen opdoen met de omgevingsvergunning. In deze paragraaf bespreken we de meest opvallende bevindingen uit de uitvoeringspraktijk (par. VI.A) en belichten we enkele ontwikkelingen in de jurisprudentie die relevant zijn voor de Nederlandse praktijk (par. VI.B).

A. Uitvoeringspraktijk

Voorafgaand aan de wetgevingsoperatie die leidde tot de Wabo, was er verrassend weinig (empirisch) onderzoek als grondslag voor de conclusie dat de invoering van de omgevingsvergunning zowel burger als bestuur (administratieve) lasten zou besparen en de burger tegemoet zou komen in zijn behoefte. In dat verband werd ook wel opgemerkt dat het optuigen van een nieuwe wet en de daarmee gepaard gaande gigantische veranderingen in de uitvoeringspraktijk niet direct zinvol voorkwam aangezien circa 90 % van de aanvragen voor omgevingsrechtelijke vergunningen betrekking hadden op een project dat zag op een enkele vergunningplichtige activiteit. In slechts 10-15 % van de aanvragen lijkt sprake van een complexe aanvraag waarbij een burger meerdere vergunningplichtige activiteiten wil ontplooien³⁶. Ook na invoering van de Wabo heeft geen wetsevaluatie op grote schaal plaatsgevonden, met name omdat de wetgever op het terrein van het omgevingsrecht doorging met het bedenken en introduceren van nieuwe wetgeving. Een eventueel bestaande wens om te komen tot een uitgebreide evaluatie van de Wabo werd al snel ingehaald door het idee

het omgevingsrecht nog fundamenteeler te herzien door het invoeren van een Omgevingswet (zie par. VII).

Wat is bekend over de uitvoeringspraktijk? Opvallend is dat uit empirische gegevens het beeld ontstaat dat aanvragers massaal gebruik lijken te maken van de mogelijkheden om deelvergunningen aan te vragen waar dat mogelijk is³⁷. In de praktijk wordt relatief weinig gebruikgemaakt van de mogelijkheid om in één vergunningsaanvraag toestemming te vragen voor verschillende activiteiten. Hoewel het vertrekpunt van de Wabo één omgevingsvergunning voor een project is, blijkt dit in de praktijk met name bij grotere projecten vaak niet realistisch, vanwege de complexiteit en de lange tijdschijf van een project. De mogelijkheid om de omgevingsvergunning in delen of in fasen aan te vragen, wordt blijkbaar gewaardeerd door aanvragers. Dit versterkt de vraag naar het nut en de noodzaak van de omgevingsvergunning. Vooral als men bedenkt dat de voor de burger meest tastbare wijziging, namelijk de mogelijkheid gebruik te maken van een digitaal loket om alle toestemmingen aan te vragen, wellicht ook gerealiseerd had kunnen worden zonder de onderliggende wetgeving radicaal te wijzigen.

Een ander relevant punt uit de uitvoeringspraktijk is dat het idee bestaat dat het bevoegd gezag niet altijd goed in staat is te beoordelen of een bepaalde activiteit onlosmakelijk samenhangt met een andere activiteit, met name het verstoren van de op grond van de Flora- en faunawet beschermde soorten. Deze vermoedens zijn ontstaan naar aanleiding van onderzoek waarin is geconstateerd dat het aantal vvgb-procedures opmerkelijk laag is ten opzichte van het aantal aanvragen voor een omgevingsvergunning³⁸. De op punten beperkte kennis omtrent die vergunningplichtige activiteit bij het bevoegd gezag, doorgaans het college van B&W van de gemeente, doet vermoeden dat het bevoegd gezag in voorkomend geval ten onrechte geen verklaring van geen bedenkingen aanvraagt, terwijl dat wettelijk noodzakelijk is voor het verlenen van de omgevingsvergunning. Deze vermoedens zijn echter moeilijk hard te maken.

B. Jurisprudentie

In deze paragraaf bespreken we de twee meest belangwekkende uitspraken voor de Nederlandse praktijk.

Ten eerste is noemenswaardig de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 13 april 2011 over de toepassing van het belanghebbendebegrip van artikel 1:2 Awb, dat bepalend is voor de mogelijkheid om

³⁶ Zie E.W. TEN HEUW, "De Wabo vanuit gemeentelijk perspectief", *TO* 2006, 126; F.C.M.A. MICHIELS, A.G.A. NIJMEIJER en J.A.M. VAN DER VELDEN, *Het wetsvoorstel Wabo* (preambule Vereniging voor Bouwrecht), Den Haag, Stichting Instituut voor Bouwrecht, 2007, 133.

³⁷ Zie AT OSBORNE, *W@bo. Een evaluatie van gebruikerservaringen met de Wabo en het Omgevingsloket online*, 22 oktober 2012, bijlage bij *Kamerstukken II* 2012-13, 33 118, nr. 6 en R. UYLENBURG, "De omgevingsvergunning in een nieuwe habitat" in Ch.W. BACKES, *Naar een nieuw omgevingsrecht* (Vereniging voor Bouwrecht nr. 40), 55 en de daar aangehaalde regionale evaluaties.

³⁸ Zie met name A.M. SCHMIDT en P.H. KERSTEN, *Natuurwetgeving binnen het omgevingsrecht: nieuwe ontwikkelingen en de huidige praktijk* (Alterra-rapport 2302), Wageningen, Alterra, 2012 en daarover R. UYLENBURG, a.w. 2012, 57-58.

rechtsbescherming te zoeken bij de bestuursrechter³⁹. In de uitspraak, die overigens een geschil betrof waarop de Wabo niet van toepassing was en welke uitspraak op dat punt dus enkel werd ingegeven door het creëren van rechtszekerheid voor de uitvoeringspraktijk, geeft de Afdeling aan op welke wijze moet worden bepaald wanneer een persoon aan te merken is als belanghebbende bij een omgevingsvergunning. Voor een omgevingsvergunning die ziet op een enkele activiteit was en is helder dat aangesloten kan worden bij de voor de invoering van de Wabo gevormde jurisprudentie over de kring van belanghebbenden bij het toestemmingstelsel dat in de Wabo is opgegaan. Zoals eerder aangegeven, bestond voorafgaand aan de invoering van de Wabo echter onzekerheid over de uitleg van het belanghebbendebegrip voor omgevingsvergunningen waarin meerdere van de in artikelen 2.1 en 2.2 opgenomen activiteiten worden vergund⁴⁰. Als iemand belanghebbende is ten aanzien van een van de vergunde activiteiten, zou beslist kunnen worden dat hij als belanghebbende kan worden aangemerkt bij de gehele omgevingsvergunning. Een andere uitleg is dat iemand ook enkel belanghebbende kan zijn bij bijvoorbeeld de toestemming voor één enkele activiteit en niet voor de overige. De Afdeling kiest in de uitspraak van 13 april 2013 voor het laatste. Omdat uit de geschiedenis van de totstandkoming van de Wabo niet blijkt dat de wetgever het verschil in omvang van de kringen van belanghebbenden heeft willen wijzigen, is het redelijk om – net als voorafgaand aan de integratie van de toestemmingsstelsels in de omgevingsvergunning – per toestemming te bepalen of degene die een rechtsmiddel heeft aangewend, belanghebbende is. Is echter sprake van onlosmakelijke samenhang en verplicht artikel 2.7 Wabo dus tot één aanvraag voor verschillende activiteiten, dan geldt dat de kring van belanghebbenden wordt bepaald door een van de van toepassing zijnde toetsingskaders voor de activiteiten die daadwerkelijk onlosmakelijk met elkaar samenhangen.

Ook in de uitspraak van de Afdeling van 9 maart 2011 staat de uitleg van een bepaling van de Awb centraal. Daarin is antwoord gegeven op de vraag wanneer sprake is van een besluitonderdeel van een omgevingsvergunning⁴¹. De beantwoording van deze vraag is relevant omdat artikel 6:13 Awb sinds 2005 zo wordt uitgelegd dat elke belanghebbende die

geen zienswijze in de uniforme voorbereidingsprocedure (afd. 3.4 Awb) heeft ingediend tegen een bepaald onderdeel van het ontwerpbesluit of in bezwaar geen gronden indiende tegen een onderdeel van een besluit, ook geen beroep tegen datzelfde onderdeel kan instellen bij de bestuursrechter, tenzij het niet-indienen van een zienswijze die belanghebbende redelijkerwijs niet kan worden verweten⁴². De voornaamste categorie van besluiten waarin door de bestuursrechter onderdelen werden ontwaard, betrof die van de milieuvergunningen op grond van hoofdstuk 8 Wet milieubeheer, waarin beslissingen over de aanvaardbaarheid van verschillende categorieën milieugevolgen – zoals o.a. die over geurhinder, over lichthinder en over luchtverontreiniging – als onderdelen van die besluiten werden aangemerkt⁴³. In de uitspraak van 9 maart 2011, waarop de Wabo evenmin van toepassing was, stelde de Afdeling bestuursrechtspraak in algemene bewoordingen dat het redelijk is om de verschillende activiteiten waarvoor een omgevingsvergunning toestemming kan geven – opgesomd in de artikelen 2.1 en 2.2 Wabo – als besluitonderdelen te zien. Dat een omgevingsvergunning wordt verleend voor meerdere activiteiten die onlosmakelijk met elkaar samenhangen in de zin van het artikel 2.7 Wabo, maakt dat niet anders. De jurisprudentie van de Afdeling houdt derhalve in dat een beslissing over de aanvaardbaarheid van de verschillende categorieën milieugevolgen – opgenomen in een op grond van hoofdstuk 8 Wm verleende milieuvergunning – niet langer werd aangemerkt als besluitonderdeel in de zin van artikel 6:13 Awb.

Het in deze paragraaf aan de orde gestelde betrof met name jurisprudentie over procedurele aspecten van de omgevingsvergunning. Dat is niet verrassend omdat de insteek van de Wabo was om het inhoudelijke beschermingsniveau van voorafgaand aan de invoering te blijven garanderen. Vanzelfsprekend waren er – specifiek voor de Nederlandse praktijk relevante – uitspraken over de interpretatie van allerlei specifieke bepalingen van de Wabo. Ook het ten behoeve van de invoering van de Wabo ingevoerde overgangsrecht, genereerde jurisprudentie. Hoewel daarmee wordt aangetoond dat ook over het overgangsrecht bij het aanbrengen van belangrijke wijzigingen in het omgevingsrecht, goed moet worden nagedacht, voert het in deze bijdrage te ver om de jurisprudentie betreffende de specifieke Nederlandse omgevingsvergunning te bespreken⁴⁴.

VII. TOEKOMST: VAN WABO NAAR OMGEVINGSWET

Een Omgevingswet is in de maak. De Nederlandse regering acht een fundamentele herziening van het omgevingsrecht

³⁹ ABRvS 13 april 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ1081, AB 2011/234, met noot DE WAARD, BR 2011/116, met noot RIJS, JB 2011/134, met noot SCHLÖSSELS, M&R 2011/135, met noot VAN DEN BROEK en JM 2011, 51, met noot DE GRAAF.

⁴⁰ Zie A. TEN VEEN, "Milieubescherming onder de Wabo", M&R 2005, 557-560; W.G.A. HAZEWINDUS en R. UYLENBURG, "Rechtsbescherming tegen de omgevingsvergunning", TO 2006, 148; F.C.A.M. MI-CHIELS, A.G.A. NIJMEIJER en J.A.M. VAN DER VELDEN, *Het wetsvoorstel Wabo* (Vereniging voor Bouwrecht, nr. 35), Den Haag, IBR, 2007, 88-91; V.M.Y. VAN 'T LAM, "De reikwijdte van het belanghebbende begrip in het milieu- en ruimtelijk ordeningsrecht", M&R 2008, p. 211-215; F. ONRUST, "Het belanghebbende begrip in de Wabo", BR 2008, nr. 85, 401-412.

⁴¹ ABRvS 9 maart 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP7155, AB 2011/130, met noot BLOMBERG en GRAPPERHAUS, BR 2011/76, met noot RIJS, Gst. 2011/36, met noot TEUNISSEN, JB 2011/91, met noot ALBERS en SCHLÖSSELS, M&R 2011/87, met noot VAN DEN BROEK en JM 2011/50, met noot DE GRAAF.

⁴² Zie m.n. *Kamerstukken II* 2003-04, 29 421, nr. 3, p. 5 en 2004-05, 29 421, nr. 11.

⁴³ Zie K.J. DE GRAAF en J.H. JANS, "De toepassing van artikel 6:13 Awb in het milieurecht", M&R 2008, 216-220.

⁴⁴ Zie voor uitgebreide overzichten van de jurisprudentie o.a. V.M.Y. VAN 'T LAM, "Jurisprudentie Wabo en milieu", StAB 2013, nr. 3, p. 7-15; T. SEGERS en P.A.J. HUIJBREGTS, "Eén jaar Wabo; de stand van zaken", Gst. 2011/107; J.R. VAN ANGEREN en V.M.Y. VAN 'T LAM, "Eén jaar Wabo-jurisprudentie", TO 2011, 96-108; J. ROBBE, "Ruim een jaar Wabo-jurisprudentie", JBplus 2012/1, 18-30.

nodig om de complexiteit van de regelgeving te reduceren en meer flexibiliteit te creëren⁴⁵. Het is de bedoeling dat de Omgevingswet onder meer de Wabo zal vervangen (par. VII.A). Wij bespreken de belangrijkste wijzigingen voor de omgevingsvergunning (par. VII.B) en gaan ook in op de verhouding met het projectbesluit zoals dat in de Omgevingswet wordt opgenomen (par. VII.C).

A. Omgevingswet

Op 28 februari 2013 verscheen een zogenoemde toetsversie Omgevingswet⁴⁶, dat de basis heeft gevormd voor het uiteindelijke wetsvoorstel, dat op 17 juni 2014, tezamen met het advies van de Raad van State, naar de Tweede Kamer is gestuurd⁴⁷. De planning is dat de wet in 2018 in werking zal treden. De bedoeling is om in de Omgevingswet een groot deel van de omgevingsrechtelijke wetgeving bijeen te brengen. Omdat daarbij niet alleen wordt gekeken naar vergunningen, zal de Omgevingswet naast de Wabo onder andere de Wet ruimtelijke ordening, de Waterwet, de Crisis- en herstelwet, de Wet geluidhinder en delen van de Woningwet vervangen. De omgevingsvergunning, gereguleerd in hoofdstuk 5 van het wetsvoorstel Omgevingswet, neemt als een van de zes kerninstrumenten een centrale plaats in⁴⁸. Uitgangspunt is echter (nog steeds) dat activiteiten gereguleerd worden via algemene regels. De vergunningplicht vormt in veel gevallen de uitzondering⁴⁹. De regeling van de omgevingsvergunning is niet fundamenteel herzien. De systematiek van de regeling van de omgevingsvergunning komt grotendeels overeen met de regeling in de Wabo. De omgevingsvergunning kan bijvoorbeeld nog steeds getypeerd worden als een 'model 3': een toets aan de hand van strikt gescheiden, sectorale toetsingskaders voor de verschillende vergunningplichtige activiteiten. Van één geïntegreerd toetsingskader voor vergunningverlening is geen sprake⁵⁰. In de volgende paragraaf worden de belangrijkste wijzigingen uitgelicht.

B. Belangrijkste wijzigingen omgevingsvergunning

1. Reikwijdte omgevingsvergunning uitgebreid

In de Omgevingswet wordt het aantal activiteiten uitgebreid waarvoor een omgevingsvergunning vereist is en kan worden aangevraagd⁵¹. Vergunningplichtige activiteiten uit de Waterwet, de Ontgrondingenwet, de Wet beheer rijkswaterstaatswerken, de Spoorwet, het wetsvoorstel voor de Wet lokaal spoor, de Wet luchtvaart en de Monumentenwet 1988 worden geïntegreerd in de omgevingsvergunning. Voor vergunningplichtige activiteiten in beschermde natuurgebieden en ten aanzien van beschermde soorten geldt dat een deel daarvan opgaat in de omgevingsvergunning. Eerder wezen wij op de mogelijkheid dat de toestemmingen op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 en de Flora- en faunawet incidenteel aanhaken bij de omgevingsvergunning⁵². Op grond van de Omgevingswet is een zogenoemde Natura 2000-activiteit of een flora- en fauna-activiteit omgevingsvergunningplichtig wanneer deze activiteit ook kan worden aangemerkt als een andere omgevingsvergunningplichtige activiteit (bv. bouwen in een Natura 2000-gebied). Ontbreekt een dergelijke samenloop, dan geldt de verplichting om een omgevingsvergunning aan te vragen niet en is een afzonderlijke vergunning vereist op grond van de Wet natuurbescherming⁵³. Opvallend is dat watergerelateerde activiteiten niet volledig in de omgevingsvergunning worden geïntegreerd⁵⁴. Voor sommige watergerelateerde activiteiten blijft procedureel een aparte omgevingsvergunning nodig omdat water- schappen in een situatie van samenloop met andere activiteiten (bv. bouwen) anders hun bevoegdheden zouden verliezen aan de gemeente, het rijk of de provincie. Dat zou tot gevolg kunnen hebben dat het bevoegd gezag niet is toebedeeld aan het orgaan dat verantwoordelijk is voor de belangrijkste activiteit waarvoor de vergunning wordt aangevraagd. De aparte omgevingsvergunning voor watergerelateerde activiteiten kan wel gecoördineerd worden met de omgevingsvergunning voor andere activiteiten⁵⁵. Overigens zullen de toetsingsgronden voor het verlenen of weigeren van een omgevingsvergunning niet volledig in de Omgevingswet terug te vinden zijn. De inhoudelijke normen worden met name geconcentreerd in het Besluit omgevingskwaliteit (een algemene maatregel van bestuur)⁵⁶.

2. Vereiste van onlosmakelijke samenhang losgelaten

Uitgangspunt in de Omgevingswet is dat de aanvrager van een omgevingsvergunning de volledige vrijheid heeft bij het

⁴⁵ Kamerstukken II 2010-11, 31 953, nr. 39.

⁴⁶ De toetsversie Omgevingswet was de eerste geheel uitgeschreven versie van de Omgevingswet, die niet officieel werd gepubliceerd, maar wel via internet beschikbaar is. Zie daarover verder J.F. DE GROOT, A. DE SNOO, J.C. ELLERMAN e.a., "Toetsversie Omgevingswet: overzicht en aanbevelingen", *TBR* 2013/94. Specifiek over de omgevingsvergunning S. HILLIGERS, T.E.P.A. LAM en A.G.A. NIJMEIJER, "De omgevingsvergunning in de Omgevingswet. Kennismaking met een vertrouwd instrument in een nieuwe context", *TBR* 2013/93 en W.J. BOSMA, "Het omgevingsplan en de omgevingsvergunning: de voor de praktijk belangrijkste ruimtelijke instrumenten van de Omgevingswet", *TO* 2013, 42-54.

⁴⁷ *Kamerstukken II* 2013-14, 33 962, nrs. 1-4 (Omgevingswet), welke zijn te raadplegen via www.overheid.nl.

⁴⁸ Overige kerninstrumenten zijn: de omgevingsvisie, het plan of programma, de decentrale algemene regels (gemeentelijk omgevingsplan, provinciale omgevingsverordening en waterschapsverordening), de algemene rijksregels en het projectbesluit.

⁴⁹ Art. 5.1, eerste lid wetsvoorstel Omgevingswet; *Kamerstukken II* 2013-14, 33 962, nr. 3, p. 157.

⁵⁰ *Kamerstukken II* 2013-14, 33 962, nr. 3, p. 53-54. Zie verder H.D. TOLSMAN, "Omgevingsvergunning model 4 een stap dichterbij met de Omgevingswet?", *M&R* 2012, 82-89.

⁵¹ Art. 5.1 wetsvoorstel Omgevingswet.

⁵² Zie ook *Kamerstukken II* 2013-14, 33 962, nr. 3, p. 157.

⁵³ De gedachte is dat de Wet Natuurbescherming nog voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Omgevingswet in elk geval de Natuurbeschermingswet 1998 en de Flora- en faunawet zal vervangen en op het moment van de inwerkingtreding van de Omgevingswet daarin zal worden geïntegreerd; *Kamerstukken II* 2013-14, 33 962, nr. 3, p. 486-487.

⁵⁴ Art. 5.9 wetsvoorstel Omgevingswet.

⁵⁵ *Kamerstukken II* 2013-14, 33 962, nr. 3, p. 171.

⁵⁶ MINISTERIE VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU, *Hoofddlijnennotitie uitvoeringsregelgeving Omgevingswet*, 11 juli 2013, p. 13; zie ook A.G.A. NIJMEIJER, "Beoordelingsregels in het wetsvoorstel Omgevingswet", *TBR* 2014/163.

aanvragen van een vergunning voor de activiteit of activiteiten waarvoor hij een vergunning nodig heeft. Het vereiste dat de aanvraag in elk geval dient te zien op onlosmakelijk samenhangende activiteiten (art. 2.7, eerste lid Wabo) zal vervallen. De reden is dat deze regeling, waarbij activiteiten die fysiek niet te scheiden zijn in één aanvraag moeten worden aangevraagd, in de praktijk als complex wordt ervaren en te weinig flexibiliteit voor de aanvrager zou bieden⁵⁷. Wij melden al eerder dat in de jurisprudentie frequent de vraag aan de orde was of sprake was van 'onlosmakelijke activiteiten'. De Omgevingswet biedt de aanvrager in vergelijking met de Wabo meer ruimte om deelvergunningen aan te vragen. Een regeling van gefaseerde verlening van vergunningen is dan ook niet meer nodig. Slechts voor enkele combinaties van activiteiten voorziet de wet nog in een constructie die dwingt tot gelijktijdige indiening (bv. voor het aanvragen van activiteiten die betrekking hebben op een monument). Volgens Backes is het loslaten van het vereiste van onlosmakelijke samenhang een gevaar voor de integraliteit van de afwegingen en mogelijk zelfs voor natuur en milieu. Hij wijst op het risico dat deelvergunningen worden verleend (bv. bouwen) zonder dat gekeken wordt naar andere aspecten (zoals milieu)⁵⁸. Een consequentie is ook dat in de Omgevingswet de verantwoordelijkheid nadrukkelijker bij de aanvrager ligt om er voor te zorgen dat hij over de (benodigde) vergunningen (voor alle activiteiten) beschikt. Onder de Wabo ligt die verantwoordelijkheid meer bij het bestuur aangezien het in verband met artikel 2.7 Wabo moet beoordelen of een aanvraag betrekking heeft op onlosmakelijke activiteiten binnen een project.

3. *Betrokkenheid andere bestuursorganen*

Met betrekking tot het bevoegd gezag en de mogelijke betrokkenheid van andere bestuursorganen is de zogeheten 'flexibiliteitsregeling bevoegd gezag' noemenswaardig⁵⁹. Op grond van deze regeling kan het bevoegd gezag zijn bevoegdheid overdragen aan een ander bestuursorgaan. Het ontvangende bestuur moet met de delegatie instemmen en het delegatiebesluit kan niet worden ingetrokken. De regeling kan worden toegepast in situaties waar in een concreet geval de bevoegdheidstoedeling bij algemene maatregel van bestuur niet juist blijkt te zijn omdat het bestuursorgaan dat werd geacht het zwaarste belang te behartigen in een concreet geval juist het lichtste belang behartigt⁶⁰. Verder wordt de verklaring van geen bedenkingen (art. 2.27 Wabo) vervangen door advies met instemming⁶¹. Dit houdt in dat het betrokken bestuursorgaan advies geeft op het ontwerpbesluit en vervolgens instemming op het concept van het definitieve besluit. Hoewel de verklaring van geen bedenkingen en het advies met instemming naar strekking vergelijkbare instrumenten zijn, wordt het instrument advies met instem-

ming geacht meer in de procedure voor het verlenen van een vergunning te zijn geïntegreerd en beter aan te sluiten bij de regels in de Algemene wet bestuursrecht die betrekking hebben op goedkeuring⁶².

C. *Verhouding tot het projectbesluit*

Een ander kerninstrument uit de Omgevingswet is het projectbesluit. Het betreft een besluit van Rijk, provincie of waterschap tot realisatie van een project en het in werking hebben of in stand houden daarvan⁶³. Het instrument is bedoeld voor ingrijpende en complexe projecten met een publiek belang, zoals elektriciteitscentrales, windmolenparken en aanpassingen van snelwegen, vaarwegen of spoorwegen. In de Omgevingswet is een niet-limitatieve opsomming van projecten gegeven waarvoor deze projectprocedure moet worden gevolgd⁶⁴. Voor relatief eenvoudige projecten en alle gemeentelijke projecten kan gebruik worden gemaakt van de omgevingsvergunning. Zowel het projectbesluit als de omgevingsvergunning omvatten de toestemming voor het verrichten van activiteiten. Een verschil is dat met het projectbesluit in één besluit alle toestemmingen die nodig zijn voor het project kunnen worden gegeven. Om het instrument zo flexibel mogelijk te maken, betreft het geen verplichting om alle benodigde toestemmingen in het projectbesluit op te nemen. In ieder geval moeten de toestemmingen voor activiteiten zijn opgenomen die noodzakelijk zijn om een afweging te kunnen maken over de aanvaardbaarheid van het project. Indien gewenst, kan het bestuur beslissen om besluiten ter uitvoering van het project te coördineren met de coördinatieregeling uit de Awb (afd. 3.5 Awb). Anders dan bij de omgevingsvergunning, kan het projectbesluit algemene regels van de provincie, de gemeente of het waterschap buiten toepassing verklaren wanneer deze onevenredig belemmerend werken voor het project⁶⁵. Een projectbesluit wordt voorbereid met de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (afd. 3.4 Awb). De Omgevingswet voegt daar nog een zogenoemde verkenningfase aan toe waarin participatie van burgers, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen plaatsvindt. Een en ander om recht te doen aan de zogenoemde Elverding-benadering, die is vernoemd naar de voorzitter van de Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurale Projecten en tot uitdrukking komt in haar in 2008 uitgebrachte rapport *Sneller en Beter*. In die benadering worden burgers in de ontwikkelingsfase van een project vroegtijdig betrokken bij de besluitvorming. Uiteindelijk staat tegen het projectbesluit rechtsbescherming open bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

VIII. AFRONDING

In het bovenstaande is geschetst op welke wijze de Nederlandse wetgever met de Wabo heeft gekozen voor de invoering van een brede omgevingsvergunning voor plaats-

⁵⁷ *Kamerstukken II* 2013-14, 33 962, nr. 3, p. 161-162.

⁵⁸ Ch.W. BACKES, "Het voorstel voor een Omgevingswet – goed voor natuur en milieu?", *TO* 2013, 100-101.

⁵⁹ Art. 5.15 wetsvoorstel Omgevingswet.

⁶⁰ *Kamerstukken II* 2013-14, 33 962, nr. 3, p. 495-496.

⁶¹ Par. 16.2.3 ("Betrokkenheid van andere bestuursorganen") van het wetsvoorstel Omgevingswet.

⁶² *Kamerstukken II* 2013-14, 33 962, nr. 3, p. 551.

⁶³ Zie art. 5.42 e.v. wetsvoorstel Omgevingswet.

⁶⁴ Art. 5.44 wetsvoorstel Omgevingswet.

⁶⁵ Art. 5.51 wetsvoorstel Omgevingswet.

gebonden projecten die van invloed zijn op de fysieke leef-omgeving, en een systeem van handhaving voor het omgevingsrecht. De doelstelling van de Wabo 'één vergunning, één aanvraag, één bevoegd gezag, één voorbereidingsprocedure, één rechtsbeschermingsprocedure en één gezag voor toezicht en handhaving' is vergelijkbaar met hetgeen in Vlaanderen wordt beoogd met de realisering van een omgevingsvergunning. Wat zijn de belangrijke kritiekpunten en mogelijk lessen voor het proces dat in Vlaanderen is gestart?

Een van de grootste bezwaren tegen de gigantische wetgevingsoperatie in Nederland betrof het bewijs van nut en noodzaak van de wet voor het verminderen van de bureaucratische lasten van de initiatiefnemers. Wordt met de Wabo niet met een kanon op een mug van een probleem geschoten? Het betreft een mug van een probleem omdat in slechts 10-15 % van de aanvragen sprake lijkt van een complexe aanvraag waarbij een burger meerdere vergunningplichtige activiteiten wil ontplooiën. Voor dat probleem bestaan ook minder verstrekkende oplossingen, zoals de toepassing van afdeling 3.5 Awb over samenhangende besluiten, afdeling 3.6 Wro over coördinatie bij verwezenlijking van ruimtelijk beleid, verschillende vormen van meer (informele) afstemming tussen bestuursorganen over vergunningverlening en procedures of het realiseren van een digitaal loket waarin verschillende wettelijke toestemmingsstelsels gezamenlijk kunnen worden aangevraagd. De Wabo is echter een keuze voor een verderstrekkende oplossing, met name voor de meer complexe projecten. Opmerkelijk is dat uit de eerste empirische gegevens blijkt dat bij complexere projecten de initiatiefnemer er voor kiest de vergunning voor zijn project in delen en/of in fasen aan te vragen. Het uitgangspunt van de Wabo om in één aanvraag toestemming te verkrijgen voor het gehele project, blijkt dan in de praktijk niet haalbaar juist vanwege de complexiteit van dergelijke projecten.

Het is dus voor sommigen de vraag of de Wabo niet een grote cosmetische operatie is om de één-loket-gedachte te realiseren. De met het wijzigen van de uitvoeringspraktijk gemoeide bestuurlijke kosten van de invoering van de Wabo en de bureaucratische afspraken die daarvoor tussen vele bestuursorganen moesten worden gemaakt, lijken de winst van de Wabo nog verder te beperken. Nu de Wabo er echter eenmaal is en bestuursorganen eenmaal in staat blijken de coördinatie achter het ene loket aan te kunnen binnen de wettelijke termijnen, zijn de voordelen voor de burger evident. Ook laat de parlementaire geschiedenis zien dat de betrokken overheidsinstanties over diverse hete hangijzers betreffende de bevoegdheidsverdeling uiteindelijk tot werk-bare afspraken zijn gekomen.

In Nederland is inmiddels alweer lering getrokken uit de invoering van de Wabo. De omgevingsvergunning komt in (nog) bredere vorm terug in de Omgevingswet, maar aan de beoogde voordelen van het integraal beoordelen van projecten van de burger door die in één keer te vergunnen, wordt niet vastgehouden. In de toekomst zal een project van de initiatiefnemer vergund kunnen worden met diverse (om-

gevings)vergunningen die vroeger elk in een sectorale wet waren neergelegd. Hoewel deze vergunning dan in één wet is neergelegd en dat recht doet aan het credo 'eenvoudig beter', kan men zich de vraag stellen of het al die energie van de wetgever en de uitvoeringspraktijk waard was.